

# ORDEN POLÍTICO Y GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL EN SINALOA. ENTRE LA TRADICIÓN Y EL CAMBIO

**Mercedes Verdugo López**

*Profesora-investigadora de la Facultad de Estudios Internacionales y Políticas Públicas de la UAAS*

## Introducción

**E**n una investigación pionera, se construyó una sólida base conceptual y un método para la evaluación del desempeño en gobiernos de municipios urbanos de México, con el fin de identificar y analizar los avances que en materia democrática han implantado los ayuntamientos de alternancia, en el marco de los cambios políticos ocurridos en los últimos cinco lustros. El modelo se fundamentó en teorías municipalistas sobre democratización local que integra procesos de representación política y calidad de la gestión municipal. La validez y verificabilidad del mismo se desarrolló en estudios de caso. En un inicio, se eligió el municipio de Culiacán (Verdugo, 2004, 2007a). En ese trabajo se analizó de manera integral la naturaleza político-administrativa del gobierno municipal y los

cambios democráticos registrados por la alternancia representada por el único Ayuntamiento presidido por el Partido Acción Nacional (PAN) en el período 1996-1998. En una segunda fase, la investigación se amplió a la temática de la representación política y la participación ciudadana en la gestión de los 18 cabildos municipales sinaloenses (Verdugo, 2006, 2007b). El estudio generó varios ejes temáticos que han permitido acumular conocimiento respecto de los procesos de modernización y cambio de comportamiento en los ayuntamientos de la entidad y del país, así como de los factores de persistencia del modelo tradicional de gobierno.

La hipótesis general de trabajo estableció que, según el esquema de representación vigente en municipios urbanos mexicanos, las reformas políticas promovidas durante los últimos 25 años, no sólo han sido inocuas, sino que inhiben la

proyección democrática de la administración local.

La condición “democrática” de la gestión municipal (variable dependiente) se integró en una batería de indicadores (variables independientes) contenidos en la categoría “buen gobierno local”, descrita más adelante. Los indicadores de análisis se procesaron en dos bloques. En el primero se analizaron las reformas municipales instauradas para extender el pluripartidismo y la representación política, incluyendo las del nuevo siglo —recomposición cuantitativa del “concejo local” e introducción de la figura del síndico procurador—. En el segundo, se trabajaron los asuntos tratados y aprobados en cabildo y se identificaron los correspondientes a las demandas ciudadanas,<sup>1</sup> con el fin de evaluar la calidad del desempeño de este órgano, la dirección y destino social de sus productos (decisiones), la autonomía interna, la cobertura de la representación y el apego a la ordenanza institucional que norma sobre la participación.

La investigación se halla en etapa final.<sup>2</sup> Es predominantemente cualitativa, aunque integra un enfoque mixto. Recoge datos en los ambientes naturales de trabajo de los actores estudiados (presidente municipal, regidores y síndico procurador) y unidades de análisis (actas de cabildo, partidos políticos y procesos internos). La metodología implementada se apoya en el paquete computacional QSR N-Vivo,<sup>3</sup> que permite procesar el conjunto de indicadores identificados como “demandas ciudadanas”, que miden la cobertura de representación del cuerpo edilicio y la calidad de su desempeño. El análisis de actas se complementa con la observación directa y la medición del manejo técnico de los asuntos por parte de los integrantes del cabildo. El procesamiento de la información se concentró en un cuadro tabulador por cada uno de los ayuntamientos para calificar su tendencia “tradicional” o “modernizante” (cuadro 1).

El artículo que aquí se presenta forma parte de los resultados de esa investigación. El formato de observación general es un concentrado de información (véase tablas y gráficas) codificada

para el análisis. El mismo ofrece confiabilidad y validez cualitativa y sus resultados pueden ser aplicados en otros contextos municipales como extensión de su confirmabilidad.

### El “buen gobierno local”

La consecución del objetivo impone la necesidad de presentar una noción básica de “buen gobierno local” como paradigma teórico al que se encaminan las acciones de la gestión urbana. El concepto lo acuñaron las democracias occidentales (Bowman, 1989, Verdugo 2007a) y su significado obedece a un cúmulo de factores que integran la relación Estado-sociedad local, la cual tiene como rasgo principal su reconocimiento mutuo. Homero Saltalamacchia y Alicia Ziccardi (1997, 2005) han construido una categoría integral y una metodología que califica, a través de un cuerpo de indicadores, la “disposición del buen gobierno local” en ciudades mexicanas. Los rubros por evaluar, tanto en la esfera administrativa como en la política, son: la disposición a la eficacia, a la eficiencia, al desempeño responsable, transparente y honesto, así como a atender demandas sociales. Una noción cercana es la de “gobiernos locales de nueva generación”, cuyas características son: participación social y ciudadana, planeación situacional, modernización administrativa, mejora continua y calidad total, administración por resultados, autogestión económica municipal, mejora regulatoria, gobierno horizontal y uso de tecnologías de información y comunicación (TIC) (Armienta Mier, 2007).

El desarrollo de estas áreas de conocimiento ha producido un importante acervo, cada vez más fundamentado en estudios de caso. La heterogeneidad de la realidad local en México hace ver que el espectro que resta por estudiar es amplio y complejo, sobre todo si se parte de una posición objetiva y científica. Desde el Observatorio Urbano de Sinaloa<sup>4</sup> hemos emprendido la línea “Estudios urbanos y del municipio”, para la producción de conocimiento en el orden institucional y de las políticas públicas que operan en este espacio social (Verdugo, 2008a, 2008b).

Uno de los principales hallazgos muestra que la gestión pública local avanza en dos tiempos. Por un lado, un acelerado crecimiento y especialización de la racionalidad técnica en la esfera administrativa (modernización) y, por otro, un aletargado sistema político que reproduce las tradicionales formas de “autorrepresentación” partidaria y presidencialista. Ni la alternancia municipal ni las reformas introducidas en el órgano de representación municipal (cabildo) han revertido esa tendencia.

### Contenidos de análisis

Lo que a continuación se expone presenta los rezagos en el diseño de la representación política municipal vigente en el estado de Sinaloa y su principal problema: la incapacidad de modificar favorablemente el *hacer* del “buen gobierno local”. Los datos corresponden a los resultados del análisis realizado a los ayuntamientos de Culiacán, Navolato y Badiraguato. La selección es intencionada, ya que cada uno representa un contexto económico, social y político diferente. El primero, que alberga a la capital del estado, sustenta un rango aceptable de competitividad nacional (Cabrero, Orihuela y Ziccardi, 2007) y en la implementación de TIC. Las demandas ciudadanas apuntan hacia la eficiencia y calidad de los servicios. En el plano electoral, ha pasado de procesos altamente competidos a porcentajes de abstencionismo sin precedente en la historia moderna, condición propia de la pérdida de confianza en el sistema de representación política y de la creciente presión que ejerce la sociedad local sobre el aparato administrativo. Navolato, colindante con Culiacán, ha experimentado de tiempo atrás un claro bipartidismo entre el PRI y el PAN, por lo que resulta muy pertinente para este estudio que evalúa la variable “alternancia política”. De acuerdo con la consulta preliminar, las demandas ciudadanas apuntan hacia problemas de municipios conurbados con la capital del estado. Badiraguato está enclavado en la zona serrana. Su población, mayoritariamente rural, plantea requerimientos como la construcción

de caminos vecinales y cobertura de servicios básicos tendientes a la urbanización (Verdugo, 2007b). La municipalidad tiene grandes rezagos sociales y de uso de TIC. Aquí, el PRI ha gobernado en forma ininterrumpida por décadas y tiene uno de los más bajos ingresos propios de la entidad, por lo que depende en gran medida de las participaciones y de los programas federales. No obstante las diferencias estructurales, las tres municipalidades tienen como coincidencia una deficiente cobertura y calidad de la representación política de la sociedad local.

Un propósito colateral que se persigue en la investigación, es reabrir la discusión sobre el diseño de la representación edilicia que constituye, sin duda, el apartado más rezagado del municipio mexicano, condición ligada al efecto de los programas de gobierno y a la calidad de las políticas públicas en ese espacio social donde se desarrolla la vida cotidiana de la gente, cada vez más demandante de acciones de “buen gobierno”.

El primer paso para evaluar el carácter de la representación local es reconocer el orden normativo para elegir autoridades e identificar los dispositivos legales que operan en detrimento del carácter colegiado e incluyente de la gestión gubernamental. El segundo, es identificar el tipo de asuntos que gestionan los cabildos para cotejarlos con los demandados por la ciudadanía. Este indicador mide la distancia entre la representación del gobierno y los diferentes intereses que sustenta la sociedad local.

La última parte presenta los resultados de la evaluación del desempeño de los cabildos seleccionados en el trienio 2005-2007. Estos resultados se conjugan con indicadores de gestión administrativa, de cuyo cruce se extraen los datos más relevantes que van marcando tendencias en las fórmulas de operación de los gobiernos municipales en la entidad.

### 1. El orden electoral y la construcción de la representación política en el ayuntamiento

En Sinaloa, como en el resto de las entidades federativas del país, opera una legislación electoral

cuyo diseño ha obedecido a un permanente proceso de adecuación de los dispositivos federales, más que a las necesidades propias que reclama el fenómeno de representación política y de gestión de las demandas regionales. La legislatura local sinaloense ha sido omisa al no promover reformas en ese sentido, incluso ha postergado temas tan importantes para la equidad electoral como la redistribución y la actualización a la Constitución estatal para que garantice la democratización de elección de autoridades submunicipales por la vía del plebiscito y la asamblea general, tal como reglamenta la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa.

### 1.1 Contenido general y resultados de la investigación

La elección de autoridades municipales sinaloenses combina un modelo mixto. La Ley Electoral del Estado de Sinaloa dispone sobre los integrantes de los ayuntamientos y la designación de los regidores de Cabildo, mientras que la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa establece los mecanismos de elección de los síndicos y comisarios municipales. A continuación se revisa la base normativa que fortalece el modelo tradicional de gobierno.

a) *Del presidente municipal y regidores de planilla.* No obstante las disposiciones de los artículos 49 de la Carta Magna y 116 de la Constitución Política del Estado de Sinaloa, que establecen la división de poderes ejecutivo, legislativo y judicial, el artículo 111 de esta normatividad otorga amplísimas facultades al presidente municipal, en los siguientes términos:

Compete a los Ayuntamientos el ejercicio de la función municipal, con las facultades y limitaciones establecidas en esta Constitución y las leyes que de ella emanen, correspondiendo al presidente municipal ejercer las atribuciones ejecutivas y representativas, llevar la jefatura política y administrativa de la municipalidad y presidir las sesiones del Cabildo (CPES, 2001, 2006).

Esta disposición faculta la fusión del poder ejecutivo y el órgano reglamentario municipal, por lo que es contraria a lo establecido constitucionalmente. Respecto a la elección del presidente municipal y su planilla, el artículo 112 de la referida Ley establece que debe ser directa, se verificará cada tres años y entrará en funciones el día 1 de enero, previa protesta que rendirán ante el Ayuntamiento saliente.

Este sistema de votación por “fórmula” implica que el elector no tiene opción de cruzar su voto para regidores de diferentes partidos, ya que al sufragar por un candidato a la presidencia municipal, automáticamente estará eligiendo también a los ediles propuestos en planilla (regidores de mayoría relativa). Desde los comicios de 2004, se incluye en esta fórmula al “síndico procurador”, figura que abordaremos más adelante.

Para algunos estudiosos del tema (Ward, 1998, Guillén, 1996, 2000), ese sistema de elección de los ayuntamientos es la base del *presidencialismo municipal* que otorga mayoría automática al partido ganador. Tonatiuh Guillén así lo describe: “las bases del presidencialismo quedaron intactas en su tránsito de planilla a Concejo, al igual que la fragilidad política de los regidores. Ambos son productos implicados en el diseño electoral de los municipios, siendo legales y compatibles con una elección perfectamente transparente” (2000:307).

El mismo investigador ha sostenido (2006) que el actual diseño de la representación política en los ayuntamientos del país, obstruye la integración de la ciudadanía en procesos deliberativos o participativos.

b) *Del método y asignación de las regidurías de representación proporcional.* En Sinaloa se aplica el método de “fórmula de cociente natural y resto mayor”, precedida de una primera ronda de asignación a todos los partidos políticos que cumplan con los requisitos estipulados de 2% de la votación general municipal (Ley Estatal Electoral, artículos 9 y 13).

Una crítica frecuente a este método de asignación es que tanto la primera como la segunda

minoría han reducido sus espacios de representación para ser asignados a los nuevos contendientes partidistas que logran el mínimo de la votación total, sin restar espacios a la planilla-concejo. Tal distribución no refleja las necesidades de la representación política ciudadana y afecta las tareas desplegadas por las comisiones de los cabildos.

c) *De la composición de los cabildos municipales sinaloenses.* Uno de los resultados de las investigaciones arrojó que bajo la “cláusula de gobernabilidad” que garantiza el sistema de planilla, el crecimiento de la competencia electoral acarrea mayor sobre-representación en este órgano edilicio, ya que no varían los porcentajes del bloque mayoritario ni de la oposición, como muestra el cuadro 1.

**Cuadro 1**  
**Composición y proporcionalidad de los cabildos municipales sinaloenses antes de 2005**

<i>Municipio</i>	<i>Planilla</i>			<i>Oposición</i>		<i>Total</i>
	<i>Presidente municipal (PM)</i>	<i>Regidores mayoría relativa (RMR)</i>	<i>(%)*</i>	<i>Regidores representación proporcional (RRP)</i>	<i>(%)*</i>	
Ahome	1	11	63	7	37	19
Angostura	1	6	64	4	36	11
Badiraguato	1	6	64	4	36	11
Choix	1	6	64	4	36	11
Concordia	1	6	64	4	36	11
Cosalá	1	6	64	4	36	11
Culiacán	1	11	63	7	37	19
El Fuerte	1	8	62	5	36	14
Elota	1	6	64	4	36	11
Escuinapa	1	8	64	5	36	14
Guasave	1	11	63	7	37	19
Mazatlán	1	11	63	7	37	19
Mocorito	1	8	64	5	36	14
Navolato	1	8	64	5	36	14
Rosario	1	8	64	5	36	14
Salvador Alvarado	1	8	64	5	36	14
San Ignacio	1	6	64	4	36	11
Sinaloa de Leyva	1	8	64	5	36	14
Total de Sinaloa	18	142	-	91	-	251

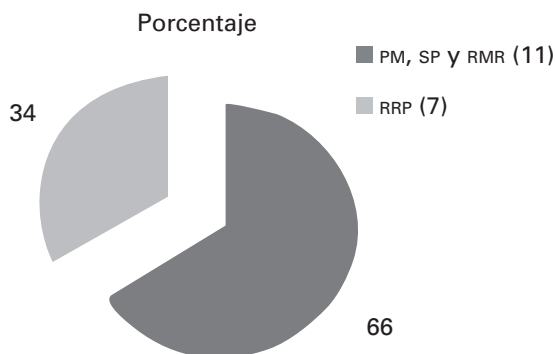
\* Porcentajes redondeados.

Fuente: elaboración propia.

Mercedes Verdugo López

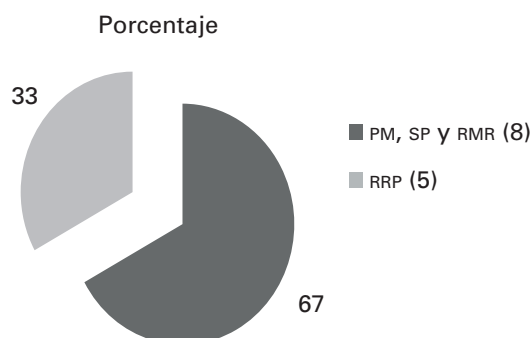
La estructura de los cabildos sinaloenses presenta tres formas de proporcionalidad de estos cuerpos de gobierno. El análisis de los porcentajes de los regidores de planilla y de los que proceden por asignación porcentual de la elección, indica que el incremento de cargos edilicios no necesariamente repercute en la equidad entre los dos bloques de representantes, como se observa en las gráficas 1, 2 y 3.<sup>5</sup>

**Gráfica I**  
**Composición y proporcionalidad de los cabildos de Ahome, Culiacán, Guasave y Mazatlán**



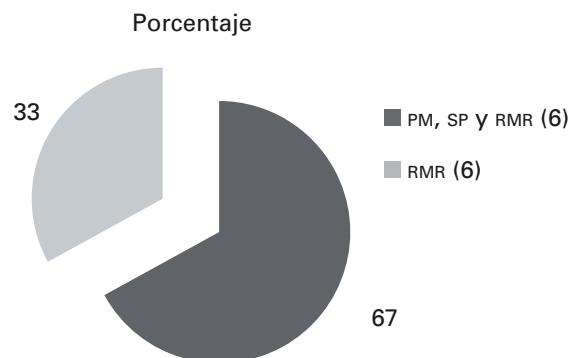
Fuente: elaboración propia.

**Gráfica II**  
**Composición y proporcionalidad de los cabildos de El Fuerte, Escuinapa, Mocorito, Navolato, Rosario, Salvador Alvarado y Sinaloa de Leyva**



Fuente: elaboración propia.

**Gráfica III**  
**Composición y proporcionalidad de los cabildos de Angostura, Badiraguato, Choix, Cosalá, Concordia, Elota y San Ignacio**



Fuente: elaboración propia.

De lo anterior se deduce que la Ley Electoral del Estado de Sinaloa no ha previsto la inequidad proporcional de la composición de los cabildos, situación que otorga pleno control político al presidente municipal a través de la planilla-concejo, garantizada por la "cláusula de gobernabilidad".

### 1.2 El síndico procurador. Reforma constitucional de 2001

La figura del síndico fue introducida con carácter imperativo por la reforma al artículo 115 constitucional del 23 de diciembre de 1999. Sus funciones generales son las de representar legalmente al municipio en el orden intergubernamental. Para ser incorporada al régimen estatal de Sinaloa, se reformaron los artículos 14, 15, 43, 50, 110, 112, 114, 115, 117, 132, 144 y 146 de la Constitución Política local.<sup>6</sup> En esta entidad se presentó un caso especial para la creación del cargo de síndico, en virtud de que ya existía la figura, pero con atribuciones diferentes. Por eso, y para no romper con la denominación tradicional, se le añadió la denominación "procurador". El síndico preexistente en Sinaloa es un delegado administrativo del presidente municipal. Tiene a su cargo la jefatura en las comunidades loca-



les (sindicaturas) y su función es administrar en nombre del Ayuntamiento a la población de dicha división territorial. La “sindicatura de procuración” es una novedad en la legislación local y se operó a través de la reforma constitucional en 2001. Los primeros síndicos procuradores fueron

electos en los comicios locales de 2004. El balance de su desempeño está en estudio, lo que es un hecho es que su implementación ha fortalecido la concentración del control de la planilla-concejo, como muestra el cuadro 2 (compárese con el cuadro 1).

**Cuadro 2**  
**Composición y proporcionalidad de los cabildos municipales sinaloenses después de 2005**

<i>Municipio</i>	<i>Planilla</i>				<i>Oposición</i>		<i>Total</i>
	<i>Presidente Municipal (PM)</i>	<i>Regidores mayoría relativa (RMR)</i>	<i>Síndico Procurador (SP)</i>	<i>(%)*</i>	<i>Regidores representación proporcional (RRP)</i>	<i>(%)*</i>	
Ahome	1	11	1	65	7	35	20
Angostura	1	6	1	67	4	33	12
Badiraguato	1	6	1	67	4	33	12
Choix	1	6	1	67	4	33	12
Concordia	1	6	1	67	4	33	12
Cosalá	1	6	1	67	4	33	12
Culiacán	1	11	1	65	7	35	20
El Fuerte	1	8	1	67	5	33	15
Elota	1	6	1	67	4	33	12
Escuinapa	1	8	1	67	5	33	15
Guasave	1	11	1	65	7	35	20
Mazatlán	1	11	1	65	7	35	20
Mocorito	1	8	1	67	5	33	15
Navolato	1	8	1	67	5	33	15
Rosario	1	8	1	67	5	33	15
Salvador Alvarado	1	8	1	67	5	33	15
San Ignacio	1	6	1	67	4	33	12
Sinaloa de Leyva	1	8	1	67	5	33	15
Total de Sinaloa	18	142	18	-	91	-	269

\* Porcentajes redondeados.

Fuente: elaboración propia.

## 2. Concentración de la gestión pública municipal

### 2.1 El orden reglamentario

La normatividad que rige la gestión de los municipios sinaloenses tiende a reforzar el presidencialismo tradicional. Los reglamentos internos de administración de las 18 municipalidades que componen el estado así lo muestran. En el Reglamento del Interior de Administración del Municipio de Culiacán,<sup>7</sup> que rige la organización interna del gobierno se lee:

Artículo 4.- El presidente municipal contará, además de las atribuciones que le confieren los artículos 30 y 31 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Sinaloa, con las siguientes:

- I. Determinar la denominación, estructura y atribuciones de las unidades de asesoría, apoyo técnico y coordinación que establezca para el cumplimiento de sus funciones, dentro de los límites que el presupuesto de egresos le señale;
- II. Convocar a los titulares de las unidades administrativas del gobierno municipal o entidades paramunicipales, para acordar con ellos asuntos de su competencia o para escuchar su opinión colegiada en asuntos de relevancia, a fin de establecer y evaluar la política del gobierno municipal;
- III. Establecer las juntas, comités, consejos, comisiones y patronatos que considere necesarios, asignándoles la estructura orgánica y las funciones que estime pertinentes;
- IV. Decidir qué dependencias municipales deberán coordinar sus acciones con las de diversos niveles de gobierno; y
- V. Organizar y supervisar el ejercicio de las funciones de seguridad pública y policía de tránsito en el municipio.

El artículo 9 norma sobre las dependencias del Ayuntamiento, y el 14, las delegaciones, sindicaturas y comisarías que tendrán por objeto

desconcentrar la administración pública municipal en beneficio de la ciudadanía, mediante la atención oportuna, eficiente y con calidad de los servicios públicos, así como de los diversos trámites a cargo del municipio.

### 2.2 Evaluación de la gestión de los ayuntamientos

Para el análisis del trienio 2005-2007, se revisaron 74 actas de Cabildo de Culiacán, correspondientes a sesiones ordinarias; 70 del Cabildo de Navolato y 62 de Badiraguato. Primero se cotejaron los asuntos más tratados y las demandas ciudadanas identificadas en la consulta preliminar. Enseguida se procesó la información de acuerdo con los contenidos, evaluando el funcionamiento tanto de la planilla como del bloque opositor (por partido político y por asuntos tratados). En esta etapa se procesaron los argumentos del debate, los dictámenes de las comisiones (recursos

**Cuadro 3**

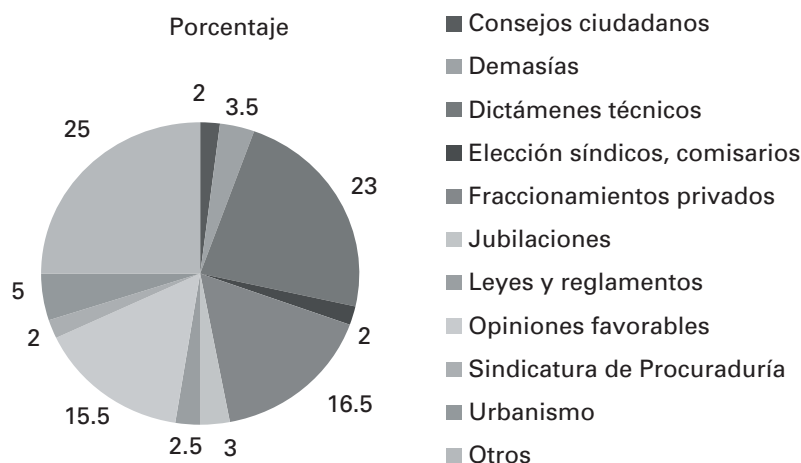
<i>Asuntos más tratados</i>	<i>Número de veces (2005-2007)</i>
Consejos ciudadanos	8
Demasías	14
Dictámenes técnicos	97
Elección síndicos, comisarios	8
Fraccionamientos privados	70
Jubilaciones	13
Leyes y reglamentos	12
Opiniones favorables	67
Sindicatura de Procuraduría	10
Urbanismo	20
Otros*	108

\* En este rubro se concentra el resto de los temas tratados por Cabildo, que si bien pueden formar parte de las demandas ciudadanas, no se procesaron en número y forma.

Fuente: elaboración propia con base en Actas de Cabildo de Culiacán (2005-2007).



**Gráfica IV**  
**Porcentaje de los asuntos más tratados por el cabildo de Culiacán, (2005-2007)**



Fuente: elaboración propia con base en el cuadro 3.

técnicos y políticos), el sentido de la votación (unanimidad o mayoría) y el carácter político de las mismas. A continuación se presenta una síntesis de los resultados obtenidos en los tres cabildos.

- *Cabildo Municipal de Culiacán (2005-2007)*

Esta administración fue presidida por el Partido Revolucionario Institucional (PRI). La información procesada se presenta en el cuadro 3.

**Resultados.** Esta gestión se caracterizó por sistematizar el trabajo institucional de las comisiones, lo cual es visible por el elevado número de dictámenes técnicos presentados en el periodo. Los principales asuntos tratados por el Cabildo fueron los permisos de construcción de fraccionamientos residenciales, y de venta y distribución de bebidas alcohólicas (opiniones favorables). En general, los temas sobre urbanismo, consejos vecinales y de desarrollo, así como los de orden institucional, ocuparon un lugar secundario en la agenda. Los servicios públicos, como tarea sustantiva de los municipios, ha sido tema delegado casi totalmente a la responsabilidad del gabinete presidencial, en consecuencia, el cuer-

**Cuadro 4**

<i>Asuntos más tratados (2005-2007)</i>	<i>Número de veces (2005-2007)</i>
Consejos ciudadanos	9
Convenios	10
Créditos fiscales	8
Destituciones	7
Dictámenes comisiones	23
Donaciones	9
Japan	7
Leyes-reglamentos	13
Licencia tortillerías	45
Opiniones favorables	70
Predial	6
Presupuesto	6
Proyecto Nuevo Altata	8
Ramo 33	5
Regulación urbana	13
Sindicatura de Procuraduría	10
Otros	62

Fuente: elaboración propia con base en Actas de Cabildo de Navolato.

po de regidores se aparta de los canales de vinculación ciudadana y atiende selectivamente las demandas de sectores de la sociedad local. La regla general en la toma de decisiones ha sido la aprobación de la orden del día por mayoría (planilla) y unanimidad, sin mediar debate para la construcción de consensos.

- *Cabildo Municipal de Navolato (2005-2007)*

Este Ayuntamiento fue presidido por el Partido Acción Nacional (PAN). Atendiendo su historia electoral, esta municipalidad se caracteriza por un claro bipartidismo (PRI-PAN), con muy poca o nula presencia de otros partidos. El concentrado de datos se muestra en el cuadro 4 y en la gráfica V.

*Resultados.* El rubro “otros” integra numerosos temas correspondientes a las tareas y servicios que el municipio debe prestar a la comunidad, no obstante, generalmente fueron abordados en el apartado de la orden del día “asuntos generales”, es decir, no se integraron en forma sistemática a la agenda de trabajo del Cabildo, siendo referidos eventualmente por los ediles, principal-

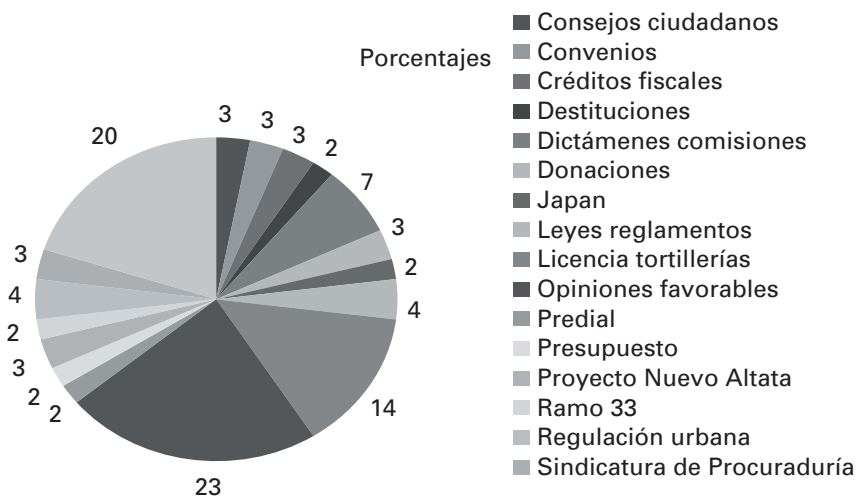
mente por los de oposición. En asuntos generales se siguen tratando temas importantes, como licencias de alcoholes, destitución de funcionarios y discusión sobre presidentes de comité de vecinos, seguridad y recursos para la Dirección de Seguridad Pública.

En esta administración, las comparecencias fueron escasas, en cambio, la participación del síndico procurador fue muy frecuente, condujo los debates y ejerció ampliamente las facultades legales que le fueron conferidas por el Cabildo desde inicios de la gestión.<sup>8</sup> Las decisiones fueron tomadas por unanimidad casi en el ciento por ciento de los casos, imponiéndose los argumentos expuestos por ese funcionario.

- *Cabildo Municipal de Badiraguato (2005-2007)*

Badiraguato es uno de los municipios más pobres de la entidad. Nunca ha experimentado alternancia, y en 2005-2007 tuvo la composición más plural en la historia del Cabildo. La planilla ganadora (presidente municipal, síndico procurador y seis regidores de mayoría) correspondió al PRI. Por el sistema de representación proporcio-

**Gráfica V**  
**Porcentaje de asuntos más tratados en el cabildo de Navolato (2005-2007)**



Fuente: elaboración propia con base en cuadro 4.

nal tuvo un edil por cada uno de los siguientes partidos: PAN, PRD, Partido Verde Ecologista (PVEM) y Partido Barzonista Sinaloense (PBS), (*Memoria Consejo Estatal Electoral CEE*, 2005), ver cuadro 5.

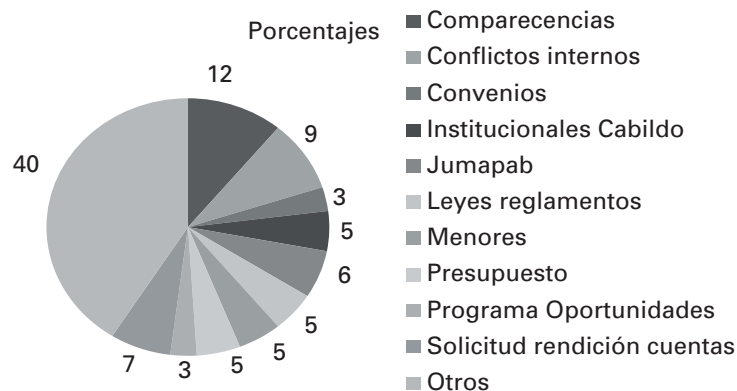
**Resultados.** El Cabildo de Badiraguato ha tenido un funcionamiento tradicional, de perfil presidencialista. Aunque la discusión edilicia fue una constante, el manejo técnico de los asuntos obtuvo la más baja puntuación de los 18 ayuntamientos sinaloenses. El síndico procurador intervino frecuentemente en los debates, sin embargo, su activismo alimentó el rubro “otros”, sin tomar parte en los principales temas de interés ciudadano, como la construcción de caminos vecinales y la creación de empleos (Verdugo, 2007b). Cabe señalar que durante esta gestión se presentaron señalamientos sobre actos de corrupción en la campaña electoral a la presidencia del país en 2006 (*ibid.*), sin embargo, no se presentaron cargos frente a la autoridad competente.

**Cuadro 5**

<i>Asuntos más tratados (2005-2007)</i>	<i>Número de veces (2005-2007)</i>
Comparecencias	17
Conflictos internos	14
Convenios	5
Institucionales Cabildo	7
Jumapab	9
Leyes-reglamentos	8
Menores	8
Presupuesto	8
Programa Oportunidades	5
Solicitud rendición cuentas	10
Otros	58

Fuente: elaboración propia con base en Actas de Cabildo.

**Gráfica VI**  
**Porcentaje de asuntos más tratados por el cabildo de Badiraguato (2005-2007)**



Fuente: elaboración propia con base en el cuadro 5.

### 2.3 Balance general de desempeño de buen gobierno municipal en Sinaloa

Los indicadores en el cuadro 6, si bien no son concluyentes de la investigación ampliada, sí muestran los ámbitos y rubros con tendencia al cambio y a la modernización. Asimismo, detectan los factores en los que persisten los rasgos

tradicionales de la gestión pública municipal en la entidad.

### Conclusiones

A más de dos décadas de que se implantó el sistema de integración plural de los cabildos y tras 20 años de historia de alternancia municipal en

**Cuadro 6**  
**Tendencias de la gestión pública municipal**

<i>Gobierno municipal</i>	<i>Rendimiento administrativo</i>	<i>Desempeño de cabildo</i>	<i>Promueve demandas ciudadanas</i>	<i>Disposición al buen gobierno</i>
Culiacán	Alta racionalidad técnica y uso de TIC	Centralizado con manejo técnico de los asuntos	Baja disposición	Alta disposición a la modernización. Baja disposición a la democratización política.
Navolato	Alta racionalidad técnica y uso de TIC	Centralizado con manejo técnico de los asuntos	Baja disposición	Alta disposición a la modernización. Baja disposición a la democratización política.
Badiraguato	Mediana racionalidad técnica y bajo uso de TIC	Centralizado con bajo nivel técnico de los asuntos	Baja disposición	Mediana disposición a la modernización. Baja disposición a la democratización política.

Fuente: elaboración propia.

Sinaloa, ha quedado de manifiesto que prevalecen en el órgano de representación los rasgos tradicionales de un modelo centralizado en torno al presidente municipal, que opera bajo la consigna partidista. Hasta ahora, la presencia ciudadana en la estructura de gobierno y en la toma de decisiones se reduce a fórmulas peticionarias y a organizaciones temporales que promueve la política social otorgada a los ayuntamientos.

En las administraciones analizadas, la gestión de los asuntos ciudadanos ha permanecido bajo el diseño y promoción de los funcionarios del gabinete, excluyendo a los miembros de los cabildos de las tareas creativas de políticas públicas locales, con lo cual se desaprovecha la experiencia comunitaria acuñada por algunos regidores.

Los ayuntamientos han instrumentado de manera desigual la racionalidad técnica y la gestión de asuntos públicos. El cabildo permanece como un cuerpo monolítico que reproduce el esquema presidencialista centralizado. Los rasgos que definen el modelo de gestión pública mezclan un complejo cúmulo de factores que transitan entre la modernización técnica (mediante el uso de TIC) y el rezago institucional del cabildo, en el cual predominan las decisiones por unanimidad, pero no colegiadas.

Hasta ahora, los canales de comunicación del aparato de gobierno municipal y la sociedad local son escasos y se concentran en áreas del gabinete presidencial. Los regidores, sólo en condiciones particulares —casi siempre en actos de tipo proselitista— acceden a participar en comisiones de trabajo en comunidades, y dejan estas tareas a los síndicos y comisarios que rinden cuentas al secretario general de gobierno y no al cuerpo edilicio.

Por lo que respecta al síndico procurador, aunque el balance del desempeño de esta figura en los cabildos de la entidad no puede tener un diagnóstico acabado, es palpable que carece de las asignaciones reglamentarias y funcionales en la mayoría de los municipios. Hasta ahora, la modalidad implementada en Sinaloa para su elección es la correspondiente a la planilla de mayoría, al lado del candidato a la presidencia municipal y los correspondientes regidores, por lo que su introducción fortalece el carácter mayoritario de la planilla-concejo.

Como síntesis, es posible reconocer que en la gestión pública municipal de la entidad se vienen registrando acciones tendientes a la construcción del “buen gobierno local”, sobre todo en la esfera administrativa, donde se observa una tendencia

creciente a la racionalidad técnica y a la profesionalización de los funcionarios del gabinete. No así en el órgano de representación política, en el que prevalece el esquema tradicional excluyente de las demandas y requerimientos de la ciudadanía local. Este apartado de la gestión pública municipal y urbana se encuentra desatendido por los actores que componen el cuerpo de autoridad local. Es ahí a donde deben dirigirse los propósitos del cambio institucional para el diseño y operación de políticas públicas locales que amparen los múltiples intereses que coexisten en este orden de Estado y de gobierno.

## Notas

- <sup>1</sup> La identificación de las demandas ciudadanas fue realizada mediante un trabajo de consulta preliminar a habitantes de los 18 municipios, a autoridades locales y por estadísticas publicadas en diferentes estudios de opinión.
- <sup>2</sup> El proyecto se titula "Representación política y participación ciudadana en gobiernos locales de Sinaloa, 2002-2007", registrado en la Dirección General de Estudios de Posgrado de la UAS.
- <sup>3</sup> La metodología aprovecha el uso de programas computacionales (Atlas.ti y QSR N-Vivo), publicada en la página electrónica del Observatorio Urbano de Sinaloa (OUS), que puede ser consultada en <<http://interpol.uasnet.mx>>. En el trabajo inicial, el procesamiento metodológico se realizó en el paquete Nudist-N-vivo. Posteriormente, se procesó en la versión N-Vivo 2. Actualmente se procesa en la edición más reciente, N-Vivo 8.
- <sup>4</sup> El Observatorio Urbano de Sinaloa se creó en marzo de 2007. Es un organismo académico y autónomo, cuyo objetivo principal es la evaluación de políticas sociales y la producción de investigaciones sobre política urbana y desarrollo regional.
- <sup>5</sup> Los porcentajes corresponden a la estructura de cabildos que suma al "síndico procurador" a partir del trienio 2005-2007.

<sup>6</sup> De acuerdo con el Decreto número 536, fechado el 22 de marzo de 2001, recogido por la Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa, aprobado mediante el Decreto número 716 del 31 de octubre de 2001.

<sup>7</sup> Decreto número 1, Secretaría General de Gobierno, Culiacán, Sinaloa, miércoles 28 de julio de 1999.

<sup>8</sup> La sindicatura de procuración en los municipios sinaloenses no tiene funciones asignadas por la Legislatura local, por lo que las tareas del síndico procurador son otorgadas por cada uno de los cabildos de los 18 ayuntamientos. De esa forma, en cada municipio las tareas, función y desempeño de estos funcionarios es diferente. Actualmente existe una iniciativa de ley en el Congreso del Estado de Sinaloa para regular sus funciones.

## Fuentes bibliográficas

- Armienta Mier, Alejandro (2007), "Los gobiernos locales como actores estratégicos del desarrollo social integral y sustentable", ponencia presentada en el V Congreso de la IGLOM (Los Retos de la Democracia Local), México.
- Bowman, Margaret y William Hampton (1989), *Democracias locales. Un estudio comparativo*, FCE, México.
- Consejo Estatal Electoral de Sinaloa (2005), *Proceso electoral local Sinaloa 2004, Memoria*, México, CEE.
- Guillén López, Tonatiuh (1996), *Gobiernos municipales en México. Entre la modernización y la tradición política*. México, El Colegio de la Frontera Norte/Miguel Ángel Porrúa.
- (2000), *Ayuntamientos, pluralidad política en los municipios fronterizos del norte de México*, México, El Colegio de la Frontera Norte.
- (2006), "Democracia representativa y participativa en los municipios de México: procesos en tensión", en Santín Leticia y Andrew D. Seele (coords.) (2006), *Democracia y ciudadanía. Participación ciudadana y deliberación pública en gobiernos locales mexicanos*, Washington, Woodrow Wilson International Center for Scholars, Ágora.

- Saltalamacchia, Homero y Alicia Ziccardi (1997), *Metodología de evaluación del desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*, México, IISUNAM.
- (2005), “Las ciudades mexicanas y el buen gobierno local: una metodología para su evaluación”, *Revista Mexicana de Sociología* 67, núm. 1, enero-marzo, México, IISUNAM.
- Verdugo López, Mercedes (2004), “Ciudadanía y gobierno local, la persistencia del centralismo”, ponencia en el Congreso Internacional La Participación Ciudadana como factor estratégico para el desarrollo municipal, marzo, Mazatlán, México.
- (2006), “Los sistemas de elección de autoridades municipales en Sinaloa. Propuesta para la reforma democrática municipal”, en *Nuevos paradigmas de investigación en ciencias sociales, Memoria del Quinto Congreso Estatal y Primero Nacional de Investigación en Ciencias Sociales*, México.
- (2007a), *Democratización del gobierno municipal. Culiacán, un estudio de caso (1983-2001)*, México, El Colegio de Sinaloa.
- (2007b), “Gestión plural y atención ciudadana en cabildos municipales de Sinaloa. Los casos de Culiacán, Navolato y Badiraguato”, ponencia presentada en el V Congreso de la IGLOM (Los retos de la democracia local), México.
- (2008a), “Cultura política y participación ciudadana en la esfera de los gobiernos locales sinaloenses”, en Verdugo *et al.*, *Vértice cultural*, México, UAS/Difocur.
- (2008b), “Vinculación del gobierno y la ciudadanía locales en el marco de la política hacendaria municipal para el estado de Sinaloa”, en Carlos Karam y Rosalinda Gámez, *Políticas públicas en Sinaloa*, México, UAS.
- (2009), *Metodología para evaluar la gestión democrática de cabildos mexicanos. El aprovechamiento de las TIC*, México, UAS/UNAM.
- Ward, Peter (1998), “Tendencias en los gobiernos municipales de México: del partidismo a la tecnocracia”, en Carlos Garrocho, *Desarrollo municipal. Retos y posibilidades*, México, El Colegio Mexiquense.

### Otras fuentes

- Cabrero, Enrique, Isela Orihuela y Alicia Ziccardi (2007), *Competitividad de las ciudades mexicanas 2007. La nueva agenda de los municipios mexicanos*, <[http://www.cide.edu/programas/documento\\_INDICE\\_COMPETITIVIDAD\\_CIUDADES\\_Mex\\_2007.pdf](http://www.cide.edu/programas/documento_INDICE_COMPETITIVIDAD_CIUDADES_Mex_2007.pdf)>.
- Actas de Cabildo del Municipio de Culiacán, periodo 2005-2007.
- Actas de Cabildo del Municipio de Navolato, periodo 2005-2007.
- Actas de Cabildo del Municipio de Badiraguato, periodo 2005-2007.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constitución Política del Estado de Sinaloa, 2001.
- Constitución Política del Estado de Sinaloa, 2006.
- Ley Electoral del Estado de Sinaloa. Reformas 1998.
- Ley Electoral del Estado de Sinaloa. Reformas 2001.
- Ley de Gobierno Municipal del Estado de Sinaloa.
- <<http://www.badiraguato.gob.mx>>.
- <<http://www.culiacan.gob.mx>>.
- <<http://www.navolato.gob.mx>>.